

Wolność zgromadzeń w Rzeczypospolitej – teoria i praktyka

I. Wolność zgromadzeń

W polskim systemie prawnym organizowanie zgromadzeń i uczestniczenie w nich zaliczane jest do „wolności”. W przypadku wolności konstytucyjnych, gwarancje dla podmiotów korzystających z nich muszą być interpretowane „ściśle” w rozumieniu tego pojęcia, natomiast ingerencja władz publicznych tę wolność ograniczająca jest dopuszczalna w sytuacjach przewidzianych ustawą, z zachowaniem takiej interpretacji prawa, w której w przypadku konfliktu prawa do wolności z innymi wolnościami konstytucyjnie chronionymi, takimi jak: bezpieczeństwo, porządek publiczny, prawo do wolności zajmuje pozycję równorzędną¹.

Wolność zgromadzeń stanowi jeden z niezbędnych elementów swobodnej realizacji wolności wypowiedzi, w tym przedstawiania opinii mających znaczenie w procesie demokratycznych wyborów wszelkich pochodzących z elekcji organów władzy publicznej, a także służy realizacji fundamentalnej wolności religii, sumienia i wyznania.

Natomiast, co warto podkreślić, wolność uczestniczenia w zgromadzeniach obejmujących wspólne obrady i wyrażanie stanowiska jest jednym z podstawowych praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji. Oznacza to, że władza publiczna ma obowiązek gwarantowania realizacji tej wolności, niezależnie od wyznawanych przekonań politycznych, bo wolność zgromadzeń jest wartością konstytucyjną, a nie wartością określaną przez demokratycznie legitymowaną, w danym momencie sprawującą wła-

¹ Por. Wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2006 r., IV SA/Po 983/05, OSA 2006, nr 11, poz. 5 oraz B. Gronowska [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 190–191. Wedle tej autorki zasadnicza funkcja wolności i praw politycznych jednostki sprowadza się do upodmiotowienia człowieka w stosunkach ze strukturami państwowymi, a tym samym umożliwienia mu aktywnego zaistnienia w życiu społeczno-politycznym. O ile prawa człowieka mają zapewniać określony komfort życia bez nieuzasadnionej ingerencji władz państwowych tyle wolności i prawa polityczne akcentują przede wszystkim swoistą wolność „do” państwa oraz dostępu do jego instytucji. Natomiast wedle L. Garlickiego, istota wolności sprowadza się do obowiązku powstrzymywania się władz publicznych od działań utrudniających lub uniemożliwiających korzystanie z niej. Zgodnie z tą koncepcją, jednostce przysługują środki prawne pozwalające na wymuszenie realizacji tego prawa przez władze publiczne, a wśród nich najważniejszym jest dostęp do sądu. Wolności konstytucyjne stają się wytyczną działania dla całego systemu władz publicznych, wyrażając określoną wartość, której realizacja jest ogólnym obowiązkiem wszystkich władz publicznych. Ich działania, a przede wszystkim ustawodawstwo, muszą służyć urzeczywistnianiu wspomnianego systemu wartości konstytucyjnych oraz tworzyć ogólne ramy (instytucje prawne i urządzenia publiczne) pozwalające na realne korzystanie z tych wolności przez jednostkę. (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 109). W podobnym duchu wypowiada się J. Oniszczyk [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 480.

dzę większość polityczną². Stanowi ona konieczny składnik demokracji i warunkuje korzystanie z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. Należy do kategorii takich wolności, których podmiotem jest każdy człowiek, ale które mogą być wykonywane kolektywnie. Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń obejmuje, po pierwsze, wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i, po drugie, wolność uczestniczenia w nich. Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności możliwość swobodnego wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy przekazywania myśli i poglądów oraz ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenia obrad. Umieszczenie art. 57 w katalogu „wolności i praw politycznych” nie oznacza wcale, że Konstytucja RP gwarantuje jedynie wolność zgromadzeń o takim charakterze. Artykuł ten chroni wszystkie pokojowe zgromadzenia publiczne, jak również prywatne, niezwiązane z wykonywaniem uprawnień obywateli, dotyczących udziału w życiu publicznym³.

„Wolność zgromadzeń ma charakter wolności pozytywnej i dotyczy prawa do zorganizowania zgromadzenia, prawa do udziału w zgromadzeniu i prawa do kierowania zgromadzeniem. Negatywny aspekt wolności zgromadzeń to prawo do niebrania udziału w zgromadzeniu i obowiązek respektowania zasady, że nikogo nie można zmuszać do udziału (uczestnictwa) w zgromadzeniu. Obowiązek respektowania zasady, że nikogo nie można zmuszać do udziału (uczestnictwa) w zgromadzeniu dotyczy zarówno organów władzy publicznej, jak i tzw. osób trzecich”⁴. Ten sam negatywny aspekt wolności przejawia się w tym, że próby zakłócenia przebiegu legalnego zgromadzenia przez podmioty trzecie nie będą tolerowane przez organy władzy publicznej. Ich obowiązkiem jest, jak stwierdził TK w sprawie K 34/99, „nie tylko usunięcie prze-

² Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 4.

³ Por. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142. Zgodnie z poglądem doktryny, na organizację zgromadzenia składają się czynności, związane ze zwołaniem zgromadzenia, udziałem w postępowaniu w sprawie zgromadzenia oraz przygotowaniem zgromadzenia. Do nich zalicza się także podjęcie decyzji o zwołaniu oraz prawo do podjęcia czynności prawnych i materialno-technicznych służących przygotowaniu zgromadzenia. Natomiast udział w zgromadzeniu to swobodne uczestnictwo i prawo do jego opuszczenia. Wyróżnia się jeszcze trzeci aspekt – kierowanie zgromadzeniem – mający funkcję negatywną, a mianowicie prawny zakaz kierowania przez osoby nieuprawnione i ograniczenie funkcji organów władzy publicznej jedynie do nadzoru zgromadzenia pod względem zgodności z prawem. Aspekt pozytywny to z kolei uprawnienie do nadania biegowi zgromadzenia takiego kształtu organizacyjnego, aby najbardziej odpowiadał celowi jego uczestników. Por. M. Chmaj [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 20–21. Ten sam autor podkreśla, że art. 57 Konstytucji RP, chroniąc wolność zgromadzania się, a nie wolność zgromadzeń, nie zważa na cel, w rzeczywistości którego owa wolność jest wykonywana oraz na miejsce przeprowadzenia zgromadzenia. Por. *ibidem*, s. 28. Jednak „zgromadzenie publiczne” w rozumieniu ustawy – Prawo o zgromadzeniach nie odpowiada potocznemu znaczeniu tego zwrotu. Na przykład marsz 100 000 osób imiennie wskazanych i zaproszonych przez organizatora nie jest zgromadzeniem publicznym w myśl przywołanej wyżej ustawy, por. L. Wiśniewski, *Wolność zgromadzeń w świetle prawa o zgromadzeniach*, Państwo i Prawo 1991, nr 4, s. 41–42.

⁴ Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. w przyp. 337; L. Garlicki wskazuje na dwie zasady wolności: pozytywną i negatywną wolność w aspekcie pozytywnym, to swoboda czynienia tego czego prawo nie zakazuje, przy czym nie trzeba wykazywać podstawy prawnej swoich działań. Dla ograniczenia swobody konieczne jest wskazanie przepisu prawa, który ustanawia zakaz. Natomiast aspekt negatywny jest rozumiany jako możliwość nałożenia nakazu pewnego postępowania, który może nastąpić tylko wtedy, gdy prawo to przewiduje. Podstawa prawna musi więc być wskazana dla tego kto się powołuje na istnienie takiego nakazu. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op.cit.*, s. 96.

szkód w zakresie korzystania ze sfery wolności zgromadzeń i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa”⁵.

II. Definicja zgromadzenia

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje szerokie rozumienie zgromadzenia jako zgrupowania osób rozważających wspólnie sprawy zarówno publiczne, jak i niepubliczne. Łączy on tę wolność nie tylko z wolnością swobodnego wyrażania opinii, ale także z wolnością stowarzyszania się, co stanowi triadę społeczeństwa obywatelskiego⁶. Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. „Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie”⁷.

Zgromadzenie publiczne musi mieć charakter intencjonalny, czyli mieć swój konkretny cel, jak na przykład wyrażenie swoich poglądów i opinii lub obrona określonych interesów, choć może się zdarzyć, że jest mimo wszystko okazjonalne. Zakłada się więc konieczność minimum organizacji zgromadzenia oraz istnienia organizatora, przedstawienia celu i miejsca zgromadzenia⁸.

Należy zauważyć, że ochrona konstytucyjna obejmuje tylko zgromadzenia pokojowe. „Pokojowy charakter zgromadzeń, anonimowość uczestników zgromadzeń publicznych i brak więzów organizacyjnych między nimi, a także między organizatorem zgromadzenia i jego uczestnikami stanowią zasadnicze elementy treści normatywnej konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych. Pokojowy charakter zgromadzenia, będący fundamentalną cechą konstytucyjnej wolności zgromadzeń, winien być oceniany zarówno w świetle założonego celu, zamiarów organizatorów zgromadzenia, jak i dotyczyć przebiegu zgromadzenia”⁹. Pokojowy charakter zgromadzenia staje się więc

⁵ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, cyt. w przyp. 338.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. w przyp. 337. Część doktryny zawęża tę wolność jedynie do zebrań o charakterze politycznym, natomiast ochrona tych, które ze względu na lokalizację i tematykę można określić jako zebrania prywatne musi być oceniana przez pryzmat prawa do prywatności. Zob. M. Chmaj [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa polityczne w Konstytucji RP*, Kraków 2006, s. 140; w podobnym duchu wypowiada się B. Naleziński [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 133.

⁸ Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK seria A 2004, nr 10, poz. 105. Istotne elementy zgromadzenia jako pojęcia prawnego to zebranie kilku osób w jednym miejscu i wewnątrz, psychologiczny związek między osobami zgromadzonymi; chęć wzajemnej wymiany poglądów, interakcja, wzajemne oddziaływanie. Zob. M. Chmaj, *Wolności i prawa polityczne w Konstytucji RP*, *op.cit.*, s. 138–9. Natomiast zgromadzenie musi być zorganizowane, a więc zaplanowane i przynajmniej w minimalnym stopniu przygotowane przed rozpoczęciem. Zgromadzenie publiczne nie jest spotkaniem spontanicznym czy przypadkowym, które stało się zgromadzeniem w sposób nieprzewidywany przedtem przez uczestników – zob. B. Naleziński, P. Czarny, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 70.

⁹ Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, cyt. wyżej. Ponadto „Zgromadzenie pokojowe to zgromadzenie, które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego”, jak również wyklucza stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia

podstawową cechą demokratycznego standardu wolności zgromadzenia. Jej przestrzeganie jest więc koniecznym warunkiem korzystania z tej wolności. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „naruszenie pokojowego przebiegu zgromadzenia lub poważne i bezpośrednie zagrożenie dla jego pokojowego charakteru, które mogłoby spowodować naruszenie podstawowych wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, może powodować ograniczenia w korzystaniu z wolności uczestnictwa w zgromadzeniu”¹⁰.

III. Gwarancje konstytucyjne

U podstaw wolności zgromadzeń znajduje się interes publiczny. Stanowi ona warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego¹¹. Funkcją tej wolności jest zagwarantowanie możliwości właściwego wykonywania przez jednostkę praw związanych z funkcjonowaniem w społeczeństwie demokratycznym i komunikacją interpersonalną. Przez prawno-konstytucyjne zagwarantowanie wolności zgromadzeń ustrojodawca pozwala na demokratyczny mechanizm dialogu społecznego, konfrontację stanowisk i poglądów, jak również kontrowersyjnych idei. Zgromadzenia stają się więc ważnym uzupełnieniem mechanizmu demokracji przedstawicielskiej, „zapobiegając w państwie demokratycznym powstawaniu takich napięć w społeczeństwie, wynikających z przerwania komunikacji społecznej, które mogłyby zagrażać demokracji”¹².

Zgromadzenia stanowią ważną formę wyrażania poglądów opinii publicznej w państwie demokratycznym, „stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej. Wolność zgromadzeń przez ochronę mniejszości podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy”¹³. Jednak wolność zgromadzeń chroni nie tylko mniejszość. Podkreśla się, że z jej ochrony korzysta również większość, gdyż w państwie demokratycznym, mimo że sprawuje ona władzę, która przecież nie ma charakteru absolutnego. W czasie między demokratycznym wyborami, czy to lokalnymi czy państwowymi, niestety elektorat nie ma zbyt wielkiego wpływu na możliwość zmiany władzy publicznej. Wobec tego, korzystając z możliwości organizowania po-

(J. Oniszczyk, *Konstytucja...*, *op.cit.*, s. 480). Słowu „pokojowy” należy przypisywać znaczenie nie wedle przepisów prawa karnego, lecz uwzględniając że jest to pojęcie konstytucyjnoprawne, mające samodzielne i autonomiczne znaczenie. Należy przyjąć, że „pokojowe” oznacza spokojne. Na gruncie art. 57 Konstytucji nie ma ochrony dla zgromadzeń, które w zamiarze organizatora nie mają mieć charakteru pokojowego ze względu na realne zagrożenie użycia przemocy przez jego uczestników, jak i wolność uczestniczenia w zgromadzeniu, w którym faktycznie stosowana jest przemoc. Także nie ma ochrony dla zgromadzenia początkowo pokojowego, które przerodziło się w takie, któremu nie można przypisać tego charakteru. Odpór gwałtowny na ataki z zewnątrz nie jest utratą pokojowego charakteru. Zob. M. Chmaj, *Wolności i prawa polityczne*, *op.cit.*, s. 37–38.

¹⁰ Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, cyt. w przyp. 343.

¹¹ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, cyt. w przyp. 338.

¹² Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. wyżej.

¹³ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, cyt. wyżej.

kojowych zgromadzeń może wpływać na sferę publiczną, niezależnie od partii politycznych czy silnych organizacji społecznych¹⁴.

Jedno z orzeczeń TK wskazuje także na konieczność gwarantowania tej wolności, gdyż pozwala ona społeczeństwu na publiczne przedstawienie poglądów, w tym kontestujących zastany porządek społeczny. Można pokusić się o stwierdzenie, że jest ona elementem demokracji przedstawicielskiej. Dodatkowo, ukazuje ona organom władzy publicznej obecne nastroje opinii publicznej, w tym również te negatywne, a przez to pozwala na odpowiednią korektę polityki publicznej i możliwość zareagowania na niebezpieczne procesy społeczne¹⁵.

Konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń zawiera w sobie zakaz odbierania tej wolności przez władze publiczne z powodu różnic światopoglądowych lub gdy treści głoszone podczas zgromadzenia są niezgodne z systemem wartości reprezentowanych przez organy władzy publicznej. Tym ostatnim nie przysługuje kompetencja do badania, jakie cele i intencje kierują organizatorami zgromadzenia i w związku z takimi ocenami nie mogą one dokonywać dyskwalifikacji zgromadzenia. Przekonania moralne piastunów władzy publicznej nie są synonimem „moralności publicznej” jako przesłanki ograniczenia wolności zgromadzeń¹⁶. W związku z tym, konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń oznacza oddzielenie możliwości wydania zakazu demonstracji od akceptacji treści planowanej demonstracji. Zgodne z Konstytucją jest wypowiedzianie – publicznie – poglądów, które nie muszą znajdować powszechnej akceptacji, o ile nie naruszają powszechnie obowiązujących zakazów¹⁷.

Nie można odmówić prawa do przeprowadzenia zgromadzenia z powodu ewentualnej możliwości przeprowadzenia kontrdemonstracji – zarówno z użyciem przemocy wobec legalnego zgromadzenia, jak i przez przyłączenie się elementów niebezpiecznych. Prawo do wolności zgromadzeń zostanie naruszone nawet wtedy, gdy takie działania będą mogły doprowadzić do naruszenia porządku publicznego przy założeniu dodatkowej bierności władzy publicznej. Ma ona obowiązek zapewnić bezpieczeństwo osobom, które korzystają z tego konstytucyjnego prawa, niezależnie od poglądów politycznych, jakie one przedstawiają¹⁸ (aczkolwiek to ostatnie napotyka na wyjątki spowodowane zakazem propagowania faszystowskiej lub innej totalitarnej ideologii). Władza publiczna ma również obowiązek ochrony uczestników prawem niezakazanego

¹⁴ Por. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. wyżej.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Por. wyrok NSA z 25 maja 2006 r., I OSK 329/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 45: W kontekście konstytucyjnej wolności organizowania pokojowych zgromadzeń nie jest rolą organów władzy publicznej analizowanie, nienaruszających przepisów obowiązującego prawa, haseł, idei i treści, którym służyć ma zgromadzenie przez pryzmat własnych przekonań moralnych osób działających w imieniu organu administracji czy też sędziów zasiadających w składzie orzekającym Sądu bądź też przekonań dominującej większości społeczeństwa. Dokonywanie bowiem takich zabiegów zniweczyłoby konstytucyjną wolność pokojowych zgromadzeń, ponadto naruszałoby przepis art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.

¹⁷ Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. w przyp. 337.

¹⁸ Por. wyrok NSA z 25 maja 2006 r., I OSK 329/06, cyt. w przyp. 351: Nie jest więc istotne, jak kontrowersyjne w odbiorze społecznym mają być poglądy manifestowane przez uczestników zgromadzenia, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z obowiązującym prawem. Naruszenie tej zasady spowodowałoby że uniemożliwiona byłaby realizacja wolności pokojowych zgromadzeń, których celem miałyby być prezentowanie jakichkolwiek wywołujących większe lub mniejsze emocje i kontrowersje zgromadzeń.

zgromadzenia przed zachowaniami innych uczestników życia publicznego, którzy mogliby zakłócić korzystanie z tego konstytucyjnego prawa. W ocenie TK trafnym jest pogląd, „że uczestnicy demonstracji mają prawo do przeprowadzenia jej bez obawy przed zagrożeniem swego bezpieczeństwa fizycznego przez oponentów. Władza publiczna ma obowiązek ochrony każdego, kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa. Z drugiej strony niedostateczna reakcja władzy publicznej tworzyłaby sytuację, w której wolność zgromadzeń byłaby uzależniona od reakcji przeciwników zgromadzenia i stanowiłaby zachętę dla agresywnych działań. Oznaczałoby to, że w praktyce przesłanką odbycia zgromadzenia byłaby powszechna akceptacja poglądów wyrażanych w ramach realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń”¹⁹. Przyjęcie więc przez organ administracji publicznej groźby zakłóceń porządku publicznego i przebiegu zgromadzenia przez kontrdemonstrantów sprowadza się do tego, że każde pokojowe zgromadzenie, które nie jest akceptowalne przez część społeczeństwa, która to w sposób jawny wyraża swoją dezaprobatę, nie mogłoby dojść do skutku. W tej mierze orzecznictwo wyraża jednolity pogląd, „że sam zamiar czy tylko przewidywanie możliwości udziału przy okazji pokojowego zgromadzenia kontrdemonstracji, nie może uzasadniać odmówienia organizatorom i potencjalnym uczestnikom pokojowego zgromadzenia prawa do jego odbycia”²⁰. Trybunał stwierdza także, że „konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń nie zawierają w sobie możliwości stosowania przez organy władzy publicznej, w stosunku do osób zachowujących się pokojowo, środków represyjnych po odbyciu zgromadzenia. Oznacza to również zakaz stosowania środków represyjnych wobec uczestników zgromadzenia, którego odbycie zostało zakazane, a następnie zakaz ten uznany został za naruszający prawo o zgromadzeniach czy inną regulację prawną będącą podstawą wydanego zakazu”²¹.

Niezgodnym z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych byłoby wprowadzenie możliwości kształtowania odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną podczas zgromadzenia na zasadzie odpowiedzialności solidarnej organizatora i sprawcy szkody, co jednocześnie określa odpowiedzialność organizatora za cudze czyny. Jednakże taka regulacja byłaby błędna, gdyż zakłada pewną więź między organizatorem a uczestnikiem. Odpowiedzialność organizatora ukształtowana została w ten sposób, że miałby ją ponosić niezależnie od sposobów i zachowań, jakie podejmie i niezależnie od tego, czy dochowa staranności przy organizowaniu zgromadzenia. Wprowadzona zaskarżonym przepisem odpowiedzialność organizatora stanowi ograniczenie wolności organizowania zgromadzeń, niespełniające wymogów konstytucyjnych, a w szczególności art. 31 ust. 3. To, czy ktoś jest „uczestnikiem zgromadzenia”, czy nim nie jest może stać się w konkretnej sytuacji masowego zgromadzenia publicznego trudne do stwierdzenia. Trybunał Konstytucyjny także podaje w wątpliwość, że nie jest możliwe dokonanie oceny, czy szkoda wystąpiła „bezpośrednio po rozwiązaniu zgromadzenia” czy też nie, tym bardziej, że zaskarżony przepis nie podaje, czy dotyczy to tylko szkód wyrządzonych wyłącznie w miejscu zgromadzenia. Takie ukształtowanie odpowiedzialności prowadzi więc do oczywistego naruszenia konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń.

¹⁹ Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. w przyp. 337.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2006 r., IV SA/Po 983/05, cyt. w przyp. 336.

²¹ Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. wyżej.

„Niemożliwy do realizacji obowiązek organizatora zgromadzenia, a jednocześnie ryzyko najdalej idącej odpowiedzialności majątkowej są czynnikami stwarzającymi istotną i nieuzasadnioną dostatecznie racjami demokratycznego państwa barierę dla realizacji wolności zgromadzeń. Zbyt szeroko ujęta odpowiedzialność odszkodowawcza organizatora zgromadzenia, w połączeniu z praktycznie całkowitym przerzuceniem ryzyka ewentualnych szkód na organizatora oraz nałożeniem na niego obowiązków niemożliwych do realizacji, musi prowadzić do naruszenia wskazanej wyżej równowagi. Z tych też względów wprowadzony ustawą nowelizującą model odpowiedzialności organizatora narusza wolność organizowania zgromadzeń, wynikającą z art. 57 Konstytucji”²². Pogląd ten spotkał się z dezaprobatą części doktryny. L. Wiśniewski uważa, że takie stanowisko TK jest nietrafne, gdyż może w konsekwencji prowadzić do obarczenia podatników odpowiedzialnością za szkody poczynione przez uczestników zgromadzenia²³. Nie jest to pogląd, który może zostać przeze mnie zaakceptowany. Przecież każdy odpowiada jedynie za swoje czyny, a koncepcja odpowiedzialności zbiorowej już odeszła do lamusa. Nie można obarczać organizatora zgromadzenia odpowiedzialnością za szkody podczas niego wyrządzone i zarzucać mu, że skoro nie potrafił dopilnować uczestników zgromadzenia, to jest winny temu, co było konsekwencją ich niezgodnych z prawem działań. Czasem po prostu nie jest on w stanie zapanować nad tłumem, ale po to jest instytucja rozwiązania zgromadzenia i w takim wypadku należy z niej skorzystać.

IV. Ograniczenia wolności zgromadzeń

Wolność zgromadzeń, wyrażona w art. 57 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., nie jest wolnością nieograniczoną. Dopuszczalne jest jej ograniczanie w drodze ustawy. W takim wypadku ingerencja w nią nie może być stanowiona w sposób dowolny. Ogólną regułą staje się w tym wypadku art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający warunki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia takie mogą być ustanowione więc tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Należy jednak pamiętać, że w żadnym wypadku ograniczenia te nie mogą naruszać istoty danej wolności lub prawa. Ograniczeniem konstytucyjnej wolności zgromadzeń jest ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach²⁴. Jej art. 2 wspomina o wartościach konstytucyjnych, które mogą być przesłankami ograniczenia wolności zgromadzenia. I tak są to: ochrona bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, ochrona zdrowia lub moralności publicznej albo prawa lub wolności innych osób. Od nowelizacji tej ustawy z dnia 25 maja 1999 r. znalazła się w tym katalogu jeszcze jedna przesłanka, a mianowicie ko-

²² Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, cyt. w przyp. 343.

²³ Por. *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń praktyce* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 34.

²⁴ Dz.U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.

nieczność ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady²⁵.

Absolutyzowanie wolności zgromadzeń, podobnie jak też innych praw i wolności gwarantowanych przez ustawę zasadniczą, może prowadzić do odmowy uznania innych uregulowań konstytucyjnych, co jest niedopuszczalną praktyką w demokratycznym państwie prawa. Korelatem uprawnienia jednego podmiotu staje się obowiązek innego. W związku z tym należy wyznaczyć granice zarówno prawom, jak i obowiązkom konstytucyjnym. Natomiast z zasady równości wobec prawa wynika obowiązek poszanowania wolności i praw innych. Zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego w wypadku prawem niezakazanego zgromadzenia ochronie prawnej podlega nie tylko wolność w organizowaniu zgromadzeń, ale do ochrony prawnej mają prawo podmioty, które protestują przeciwko demonstracji organizowanej, a dodatkowo z przepisów art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach wynika, że prawo do zgromadzeń nie ma charakteru absolutnego²⁶.

W 2004 r. Sejm RP uchwalił ustawę nowelizującą Prawo o zgromadzeniach, w której to nowelizacji wprowadzono zakaz udziału w zgromadzeniach „osobom, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację”. W opinii TK wprowadzony przepis zakłada przyznanie tej wolności konstytucyjnej jedynie jednostkom o dającej się ustalić tożsamości. W jego przekonaniu „stanowi to oczywiście naruszenie ustawy zasadniczej, która nie nakazuje jawności wyrażania poglądów i opinii w trakcie zgromadzeń publicznych. Oznacza to, że za jedno z głównych kryteriów ograniczenia konstytucyjnego prawa do zgromadzeń ustawodawca przyjął faktyczną zdolność organu władzy publicznej (organu gminy lub jego przedstawiciela) do ustalenia tożsamości uczestnika zgromadzenia na podstawie jego wyglądu zewnętrznego”²⁷. Trybunał zwrócił także uwagę na to, że organ gminy miałby możliwość rozwiązania zgromadzenia, jeżeli nie byłby w stanie zidentyfikować osoby biorącej w nim udział, niezależnie od przebiegu całego zgromadzenia. Zgodnie z nowelizacją, zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach dotyczyłby także osób, które nie miałyby zamiaru agresywnego zachowania i stwarzania ewentualnych zagrożeń dla pokojowego charakteru zgromadzenia, a które to bądź z przyczyn naturalnych, bądź z powodu wyrażenia swoich poglądów nie mogą się ujawnić. Wobec takich osób zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach stanowiłby oczywistą, nadmierną ingerencję w konstytucyjną wolność uczestniczenia w zgromadzeniach publicznych. Osoby te powinny mieć możliwość pełnego korzystania z konstytucyjnej wolności uczestnictwa w zgromadzeniach.

V. Problematyka zgłoszenia i zakazu zgromadzenia

Polska ustawa – Prawo o zgromadzeniach zakłada, że organizowanie i przeprowadzenie zgromadzenia wymaga uprzedniego zgłoszenia tego faktu we właściwym dla miej-

²⁵ Dz.U. Nr 41, poz. 412 z późn. zm.

²⁶ Wyrok SN z 5 stycznia 2000 r., III RN 38/00, OSNAPiUS 2001, nr 18, poz. 546.

²⁷ Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, cyt. w przyp. 343.

sca jego przeprowadzenia urzędzie gminy²⁸. Uważam, że jest to dobry model, gdyż właściwie wyważa różne wartości i stanowi o możliwości ingerencji władzy publicznej w proces organizacji zgromadzenia. „Co więcej, model ten ma charakter «pierwotny» w tym sensie, że wszelkie regulacje następcze wobec regulacji zawartej w prawie o zgromadzeniach – muszą respektować konstrukcję zawartą w tej ustawie. Ustawodawca nie może bowiem swobodnie regulować istoty określonej wolności konstytucyjnej w zależności od niemających podstawowego znaczenia – z konstytucyjnego punktu widzenia – okoliczności”²⁹. Trybunał stwierdza również, że „obowiązek systemowej regulacji określonej instytucji prawnej, a w tym przypadku – istoty wolności konstytucyjnej, ma charakter fundamentalny dla porządku prawnego w państwie. Konstytucyjnie niedopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę takiej regulacji, która na użytek określonej materii podważa konstytucyjny model danej wolności lub prawa”³⁰. Może nim stać się obowiązek uzyskania zezwolenia na przeprowadzenie zgromadzenia, a więc podawać w wątpliwość regulację ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.

Określenie w art. 8 powyższej ustawy formy, w jakiej następuje ograniczenie wolności zgromadzeń, a mianowicie zakazu, zobowiązuje organy władzy publicznej, właściwe do spraw zgromadzeń do analizy zgłoszenia organizatora pod kątem podstaw wymienionych powyżej, a także przesłanek z art. 7 i 8 ustawy. W trakcie owego procesu organ administracji publicznej musi wziąć pod uwagę przede wszystkim możliwość wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach. Jednakże owe powyższe konstytucyjnie chronione wartości muszą odnosić się do organizatorów i uczestników zgromadzenia, a nie do osób jemu niechętnych. Odmienna interpretacja przepisu staje się przejawem ograniczenia gwarancji konstytucyjnej dla wolności zgromadzeń. „Natomiast ingerencja władz publicznych musi znajdować wyjątkowe aspekty prawne i merytoryczne, by tę wolność – chronioną Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i prawem międzynarodowym – ograniczać”³¹. Wolność zgromadzeń obejmuje nie tylko uprawnienie do zorganizowania zgromadzenia, ale wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, z zastrzeżeniem ustawowych wyjątków.

Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń dokonał oceny możliwości prawnych wydania zakazu zgromadzenia. Według niego, taka ocena może być wydawana „przede wszyst-

²⁸ Wybór metody regulacji praw konstytucyjnych oraz ocena skuteczności tych środków zależy od ustawodawcy. Ma on trzy warianty: a) brak informowania władz publicznych o korzystaniu z prawa, powiązany z wyznaczeniem granic wolności oraz wprowadzeniem sankcji karnych za ich przekroczenie, b) nakaz zawiadamiania władz oraz przyznanie organowi możliwości zakazu w określonych przypadkach, c) zezwolenie (J. Oniszczyk, *Konstytucja...*, *op.cit.*, s. 482). Stwierdzić należy, że system koncesyjny jest systemem stawiającym z założenia surowsze wymagania i podporządkowuje w większym stopniu wolność zgromadzeń interesowi publicznemu niż system zgłoszeniowy szeroka kategoria niepublicznych poza tym nie wymaga zgłoszenia (M. Chmaj, *op.cit.*, s. 44).

²⁹ Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/05, cyt. w przyp. 337.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2006 r., IV SA/Po 983/05, cyt. w przyp. 336. Art. 8 ustawy – Prawo o zgromadzeniach powinien podlegać interpretacji ścieśniającej, przesłanki jego zastosowania nie mogą wykraczać poza literalne brzmienie przepisu. W razie wątpliwości należy przyjąć dopuszczalność przeprowadzenia zgromadzenia. W przypadku wydania decyzji organ administracji publicznej nie korzysta z uznania administracyjnego. Gdy stwierdzi przesłanki, to rodzi to obowiązek wydania decyzji administracyjnej, zob. B. Naleziński, P. Czarny, *Wolność zgromadzeń...*, *op.cit.*, s. 80.

kim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń, a nie tylko pod kątem ochrony praw i wolności innych osób. Konflikt konstytucyjnie chronionych praw i wolności jest rozstrzygany według konstytucyjnoprawnych reguł kolizyjnych i w żadnym razie nie idzie tu o nieusuwalną sprzeczność między tymi prawami i wolnościami, bowiem prowadziłoby to nieuchronnie do konstruowania hierarchii konstytucyjnych praw i wolności, co nie znajduje żadnego uzasadnienia w przepisach Konstytucji RP³². W szczególności, co zaznacza SN, nie jest możliwe na gruncie zasad konstytucyjnych wyprowadzenie wniosku, że konflikt między korzystaniem z wolności zgromadzeń a wykonywaniem innych konstytucyjnych praw i wolności należało rozstrzygać *a priori* na korzyść właśnie tych innych praw i wolności.

VI. Rozwiązanie zgromadzenia

Zakaz przeprowadzenia zgromadzenia uniemożliwia korzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, a może być wydany na podstawie oceny, że istnieje duża możliwość zagrożenia pokojowego charakteru zgromadzenia. Podobnie jak w przypadku zakazu zgromadzenia, który może być wydany w sytuacji, gdy jest bardzo prawdopodobne, że zgromadzenie publiczne nie będzie miało charakteru pokojowego, a zarazem powstanie poważne zagrożenie dla wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, podjęcie decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia musi być traktowane jak środek ostateczny tak radykalnego ograniczenia wolności zgromadzeń i może dotyczyć sytuacji, gdy powstaje poważne i bezpośrednie zagrożenie utraty pokojowego charakteru zgromadzenia, a tym samym poważne zagrożenie dla wartości konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3. Uzasadnieniem dla rozwiązania zgromadzenia jest zagrożenie poważne i bezpośrednie, gdy pojawia się przemoc lub powstały szkody. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego winna być traktowana jako środek ostateczny i dotyczyć sytuacji, gdy zastosowanie innych łagodniejszych środków jest niewystarczające”³³. Adekwatność reakcji powodujących ograniczenie tej wolności do rozmiaru i stopnia zakłóceń w pokojowym przebiegu zgromadzenia, zgodnie z zasadą proporcjonalności, powinna polegać także na tym, aby nie pozbawiać wolności uczestnictwa w zgromadzeniu tych, którzy korzystając z tej wolności nie naruszyli prawa, a więc, aby nie stosować konstrukcji zbiorowej odpowiedzialności. Wolność zgromadzeń w wyniku rozwiązania zgromadzenia nie podlega

³² Wyrok SN z 5 stycznia 2000 r., III RN 38/00, cyt. w przyp. 361.

³³ Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, cyt. w przyp. 343. Zakaz zgromadzenia musi poprzedzać rozważenie dotyczące zasady proporcjonalności. W wypadku konfliktu interesu publicznego i prywatnego nie można go rozstrzygać w myśl zasady *in dubio pro libertate*. Art. 57 Konstytucji chroni jedynie pokojowe zgromadzenia więc niepotrzebne jest w ustawie zastrzeżenie, że zakazuje się zgromadzenia, gdy jego odbycie może zagrażać życiu, zdrowiu lub mieniu w znacznych rozmiarach. Ponadto zagrożenie musi być rzeczywiste i bezpośrednie, a nie potencjalne i pośrednie. Analizując przesłankę, że cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie, niestety można dojść do wniosku, że właściwe organy stosując tu w tym przypadku wykładnię rozszerzającą, mogą traktować każde naruszenie ustawy jako przyczynę zakazu – por. M. Chmaj, *Wolności i prawa polityczne...*, *op.cit.*, s. 44–45; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 469–470. L. Wiśniewski dodaje ponadto, że pokojowy charakter zgromadzenia również wskazuje na to, że nie mogą one być chronione przez prawo, gdy zagrażają także takim wartościom, jak nietykalność czy cudze mienie w każdym rozmiarze (w:) *Wolności i prawa...*, *op.cit.*, s. 45–46.

już ochronie prawnej, gdyż jego przebieg wskazuje na potrzebę ochrony tak istotnych wartości jak zdrowie, życie ludzkie czy mienie w znacznych rozmiarach³⁴.

Uwagi końcowe

Wydaje się, że w aspekcie konstytucyjnych gwarancji dla wolności zgromadzeń wymagana jest zmiana ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w szczególności zmiana podmiotu wydającego zakaz zgromadzenia z organu wykonawczego w gminie na niezawisły sąd. Takie rozwiązanie pozwoli na apolityczne rozstrzygnięcie problemu, czy zgromadzenie może zostać zakazane. Będzie to czynił bardziej bezstronny i kompetentny organ, który, w przeciwieństwie do politycznego organu gminy, jakim jest wójt, burmistrz lub prezydent, nie będzie miał żadnego interesu w tym, czy dane zgromadzenie może się odbyć czy nie.

Słuszne jest także wprowadzenie przepisu o rozstrzygnięciu wszelkich wątpliwości natury praktycznej w ustawie na korzyść uczestników zgromadzeń (zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*³⁵). W tym wypadku chodzi mi przede wszystkim o wątpliwości dotyczące kwestii, kto jest, a kto nie jest uczestnikiem zgromadzenia oraz o to, czy i kiedy policja może interweniować wobec całego zgromadzenia, a kiedy jedynie wobec niektórych jego uczestników. Ten ostatni problem wydaje się o tyle ważny, że może dojść do sytuacji, w której to korzystanie z tego prawa wolnościowego napotyka na przeszkodę w postaci na przykład konieczności zapewnienia ochrony ważnemu funkcjonariuszowi publicznemu. Z praktyki jednego z sądów³⁶ wynika, że można w takim przypadku bez konieczności rozwiązania zgromadzenia, wykorzystując funkcjonariuszy policji, dokonać przesunięcia zgromadzenia arbitralną decyzją policjanta zabezpieczającego wizytę owego funkcjonariusza. Nie można w sposób rozszerzający interpretować uprawnień policji, zagwarantowanych w ustawie – Prawo o zgromadzeniach. Przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁷ w tym względzie należy interpretować w zgodzie z ustawą – Prawo o zgromadzeniach. Uważam, że interwencja wobec całego zgromadzenia (wszystkich jego uczestników) jest dopuszczalna tylko po jego rozwiązaniu przez właściwy organ i w sposób zgodny z procedurą. Dopiero wtedy Policja może np. wzywać uczestników zgromadzenia do rozejścia się i w razie odmowy ich rozpędzić albo „przesuwać” ich, by zgromadzenie zmieniło miejsce. Wolność zgromadzeń musi być uprzywilejowana, by była wolnością realną, a nie iluzoryczną.

Kolejnym mankamentem ustawy – Prawo o zgromadzeniach jest brak regulacji dotyczącej organizacji zgromadzeń na terenie należącym do organów władzy publicznej, np. bezpośrednio przed Sejmem lub Pałacem Prezydenckim. Praktyka wskazuje, że takie zgromadzenia nie mogą się w taki sposób odbywać i że musi być zachowana

³⁴ Wyrok TK z 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, cyt. wyżej.

³⁵ Organ stosujący prawo nie powinien poszukiwać w przepisach prawa podmiotowego zezwalającego na zgromadzenie, bowiem tkwi ono w samej istocie tej wolności a stosując przepisy ograniczające tę wolność, winien interpretować i stosować je zaważająco oraz wyklądać przepis zgodnie ze wskazówką, że w razie wątpliwości na korzyść wolności, M. Chmaj, *op.cit.*, s. 25.

³⁶ Postanowienie Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia z 12 września 2002 r., II Ko1 1049/02/S, niepubl., zbiory własne autora.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.

pewna „bezpieczna” odległość np. od budynku Parlamentu. Takie ograniczenia jednak nie mają charakteru prawnego, a jedynie faktyczny i polegają one na tym, że dostęp do takich budynków jest blokowany przez kordon sił policyjnych. Jest rzeczą oczywistą, że w przypadku własności prywatnej właściciel może nie wyrazić zgody na organizację zgromadzenia na terenie jego nieruchomości, ale w przypadku instytucji publicznych takie ograniczenie nie ma racji bytu. Sądzę, że z powodu braku podstawy prawnej ta praktyka winna być zaniechana, o ile oczywiście charakter zgromadzenia jest pokojowy i nic nie zapowiada możliwości ekscesów w bezpośrednim sąsiedztwie siedzib organów władzy publicznej³⁸. Odmienny pogląd przedstawia M. Chmaj, który uważa za dopuszczalne wprowadzenie przez zarządcę lub właściciela mienia administracyjnego, czyli urzędów organów administracji publicznej, zakazów przeprowadzania zgromadzeń na ich terenie. Widocznie autor ten wychodzi z założenia, że organy władzy w tym wypadku wykorzystują swoją funkcję „dominium”, a nie „imperium”, w związku z tym do nich mają zastosowanie przepisy dotyczące ochrony własności, o których mowa w kodeksie cywilnym. Taki pogląd kłóci się jednak z interesem publicznym: wolność zgromadzeń zostaje tu w istotny sposób ograniczona, gdyż podmioty, przeciwko którym zazwyczaj zgromadzenia są organizowane, będą dążyć do jej ograniczania.

³⁸ M. Chmaj, *Wolności i prawa polityczne...*, *op.cit.*, s. 33.